

Las relaciones Iglesia-Estado. El establecimiento de la contribución de Culto y Clero en Navarra

FERNANDO SANTAMARÍA RECARTE
CARLOS MAIZA OZCOIDI
JOSÉ MARÍA OREJA RETA

INTRODUCCIÓN

Durante la primera mitad del siglo XIX perviven en España diversos aspectos más vinculados al Antiguo Régimen que al liberalismo que, teóricamente, caracteriza a este siglo. Sin embargo, tras la muerte de Fernando VII el ascenso al poder de políticos de ideología liberal permitirá el comienzo de la transformación, más como iniciativas individuales que como un sistema político estructurado, de los anacronismos que se mantenían vigentes en la Monarquía Española.

Durante este proceso de transformación la Iglesia va a ser uno de los principales objetivos de este cambio. En el Antiguo Régimen, la Iglesia se había erigido en un importante centro de poder, llegando incluso a rivalizar con el Estado en algunos órdenes. Esta dualidad Iglesia-Estado, que durante la época absolutista repartieron sus funciones dentro de la sociedad, no podía encajar en el nuevo Estado liberal. Por esta razón se van a vivir durante estas décadas continuos enfrentamientos entre estas dos instituciones, que en ocasiones llegarán incluso a la ruptura diplomática con la Santa Sede.

Tal como defiende M. Lafuente, las reformas liberales en este campo no se encaminaron a la destrucción de la Iglesia sino a una adecuación de su estatus económico y social a la nueva concepción del Estado¹. Estas reformas que se plasmaron en el proceso desamortizador de los bienes de la Iglesia y en su reforma fiscal marcaron la historia de las relaciones Iglesia-Estado durante la primera mitad del siglo XIX.

Los objetivos, que no los logros, del proceso desamortizador fueron principalmente dos. Por un lado, económicamente la nacionalización de los bienes eclesiásticos y su posterior venta pretendía promover la revitalización de la agricultura y del campesina-

1. LAFUENTE, M., *Historia general de España hasta Fernando VII y continuada hasta nuestros días por Don Juan Valera*, tomo XXI, Barcelona, Montaner y Simón, 1887-1890, pp. 201-202.

do mediante la oferta de gran cantidad de tierras, mientras que, por otra parte, se conseguiría la supresión del clero regular y su adscripción al clero secular, único sector eclesiástico considerado útil por los liberales².

En relación con la reforma fiscal, tal como afirma Miguel Artola, el objetivo fundamental "era ...la eliminación de la Iglesia como institución pública con capacidad fiscal"³. A este respecto, la contribución más importante en manos de la Iglesia era el diezmo⁴. La desigualdad fiscal de esta contribución, que únicamente gravaba a la agricultura y dentro de ella a los cultivadores directos, junto a la imposibilidad de implantar un gravamen estatal sobre la renta motivó que la política tributaria liberal se propusiera la sustitución de este sistema por uno más equitativo, y bajo control estatal.

Pretendemos que nuestra investigación se centre sobre este último punto: la evolución de una Iglesia económicamente autónoma a una Iglesia dependiente, en gran parte, de los presupuestos del Estado.

MANTENIMIENTO ECONOMICO DE LA IGLESIA: DEL DIEZMO A LA CONTRIBUCIÓN DE CULTO Y CLERO

Todo intento de reforma con el fin de sentar las bases de un nuevo sistema fiscal que permitiese sacar al Estado de su crónica situación de subsistencia pasaba por la abolición del principal impuesto eclesiástico: el diezmo.

En febrero de 1837 Mendizábal defendió ante las Cortes⁵ un proyecto de ley en el que se pedía la abolición del diezmo amparándose en la desigualdad fiscal que se derivaba de él. Mendizábal propuso que el mantenimiento del culto y clero parroquial quedase a cargo de los pueblos, encargándose las Diputaciones del de las catedrales y los cabildos. La inviabilidad de llevar a cabo este proyecto la llevaron al olvido. Debemos tener presente que el Estado tenía una destacada participación en el diezmo⁶, por lo que dadas las deficiencias del sistema tributario español, aquel no podía prescindir de estos ingresos sin antes haber desarrollado un sistema impositivo propio.

Finalmente, por la Ley de 16 de julio de 1837⁷, se llega a una solución de compromiso que implicaba la secularización del producto del diezmo. En ella se afirma que el nuevo diezmo vendrá a recaudar en un solo impuesto la contribución agrícola, la del culto y la extraordinaria de guerra⁸. El importe total del diezmo se dividiría en

2. DONÉZAR, J.M., *La desamortización de Mendizábal en Navarra*, CSIC, 1975, p. 19.

3. ARTOLA, M., *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, Alianza, 1986, p. 19.

4. Contribución porcentual sobre el producto bruto de la agricultura, destinada originalmente al sustento de los ministros del Culto.

5. Memoria sobre la reforma del sistema actual de diezmos leído en las Cortes... en 21 de febrero de 1837.

6. Miguel Artola, en su obra *La Hacienda en el siglo XIX. Progresistas y moderados*, estima que el Estado percibía más de 50 millones de reales en concepto de tributos eclesiásticos (tercias reales, excusado...).

7. Colección Legislativa, 1837: Ley de 16 de julio de 1837.

8. "Art. 1º: Se cobrarán por el presente año decimal, que concluye en febrero de 1838, todos los derechos que componían la contribución conocida hasta ahora con el nombre de diezmos y primicias, y se declara que todos los productos de esta contribución... pertenecen exclusivamente al Estado, como la parte correspondiente a la agricultura, de la contribución del culto y de la extraordinaria de guerra, que las circunstancias hacen necesaria". Ley de 16 de julio de 1837.

dos partes iguales, dedicándose una mitad al pago de las obligaciones del culto, clero y partícipes legos, y la otra mita a hacer frente a las necesidades del Estado.

Se contempla además la creación en las cabezas de diócesis de juntas diocesanas, en las que quedasen representadas todas las partes interesadas⁹, además de otra junta diocesana en Madrid, nombrada por el Gobierno, encargada de supervisar los productos aplicados al culto y clero de cada provincia con el fin de conseguir un reparto más equitativo del producto del diezmo, cubriendo el déficit de unas provincias con el excedente de otras.

En lo relativo al cobro del diezmo, no se establece un procedimiento uniforme sino que "...queda a la prudencia y buen criterio de V.S. (el jefe político) adoptar las medidas que le parezcan más conducentes al objeto..."¹⁰.

No obstante, esta ley sería derogada poco después por el decreto de las Cortes de 29 de julio de 1837; en el que se suprimía la contribución de diezmos y primicias, y se nacionalizaban los bienes del clero secular. Con este nuevo decreto el Gobierno pretendía poner fin a las tradicionales formas de financiación de la Iglesia, e instaurar un nuevo sistema de mantenimiento económico de ésta. Los bienes del clero secular serían, a partir de ahora, administrados por las Juntas Diocesanas, y el producto de estos bienes se destinaría al pago del presupuesto de la dotación del clero. A fin de completar este presupuesto se creaba, además, la contribución del culto, a la que estaban sujetos en proporción a sus haberes todos los contribuyentes.

Sin embargo, la inestabilidad política en la que se encontraba inmerso el Estado español, produjo la caída de Mendizábal y la paralización de sus propósitos reformadores con respecto a la Iglesia hasta el retorno de los progresistas al poder en 1840. Durante este periodo, y hasta la aprobación de la Ley de dotación de Culto y Clero de 14 de agosto de 1841, fue necesario el restablecimiento del cobro del diezmo.

En Navarra la administración y recaudación del diezmo y la primicia fue aceptada por la Diputación provincial a petición del Ministerio de Hacienda. Junto a ésta intervendrían además, un empleado de Hacienda, un representante del clero en cada diócesis y otro de los partícipes legos¹¹. Sin embargo, esta labor de administración y recaudación se vio seriamente condicionada por las especiales circunstancias que vivió Navarra durante 1837. La ocupación de buena parte de la provincia por los carlistas, obligaba a la utilización de tropas afectadas al Gobierno a fin de asegurar la recaudación del diezmo. Sin embargo, "...esta forma de recaudación era tan viciosa como apuradas las circunstancias. Todo se hacía arrebatadamente y sin sujeción al verdadero producto del diezmo, sino al cálculo de la discreción y a la fuerza"¹². Esta situación se vio agravada por la denominada rebelión de los Peseteros. Los militares liberales sublevados en 1837, exigieron desorbitadas contribuciones para el pago de sus asignaciones, utilizando para ello todo tipo de medios violentos. La Diputación argumentó esta situación

9. Las Juntas Diocesanas constaban de los siguientes miembros: el jefe político de la provincia, el intendente, un individuo de la diputación provincial, el obispo o su delegado, un representante del cabildo eclesiástico, dos curas párrocos nombrados por su misma clase, un representante de los partícipes legos y un representante del resto de las corporaciones eclesiásticas.

10. Colección Legislativa, 1837: Real Orden de 17 de julio.

11. Actas de Diputación, tomo 42, 10 de agosto de 1837.

12. Actas de Diputación, tomo 48, 2 de febrero de 1844. Oficio de respuesta a la petición por parte del Gobierno de los justificantes que demuestran la administración y recaudación del diezmo de 1837.

como excusa por no haber cumplido con sus responsabilidades, aduciendo para ello el caótico estado económico de la provincia:

“Los Ayuntamientos apremiados cruelmente por ejércitos amigos y enemigos se veían lastimosamente maltratados y aprisionados y obligados a echar mano de cuantos se les presentaban aniquilando las fortunas particulares y todo por un efecto de la impotencia del Gobierno en proporcionar recursos para la guerra; impotencia que fue la causa de la mayor parte de los males y de la absoluta desorganización de toda contabilidad, de todo orden y de todo sistema regular”¹³.

Los excesos cometidos por los militares, las continuas variaciones en el modo de proceder al cobro del diezmo y la provisionalidad del mismo, provocaron el retraimiento de los contribuyentes a satisfacerlo. Debido a esta situación, que era igualmente extensiva al resto del Estado español, el Gobierno central se vio en la necesidad de crear un nuevo sistema impositivo para atender al mantenimiento del clero. De este modo, el 16 de diciembre de 1837 se creó una Junta encargada de presentar un Proyecto de Ley que atendiese las necesidades del Culto y Clero de la Monarquía¹⁴.

El cambio de un sistema de contribución decimal a otro basado en las necesidades reales del clero entrañaba importantes dificultades. Era necesaria la confección de una estadística general de todos los bienes pertenecientes al clero secular. La tardanza, en unos casos, y el incumplimiento, en otros, de las instrucciones que se mandaron a este objeto¹⁵ provocaron una demora en el conocimiento del estado real del clero y de sus necesidades, y el consiguiente retraso en la promulgación de la futura ley.

Durante este intervalo, se volvió a renovar para el año de 1838 la cobranza del diezmo, aunque con diferencias respecto a años anteriores. Para dicho año, una nueva Junta diocesana sería la encargada de la recaudación y distribución del producto del diezmo y la primicia. En cuanto al destino de lo recaudado, también hubo variaciones: a partir de ahora, las dos terceras partes del diezmo se destinaban al mantenimiento del culto y clero, y la restante tercera parte se abonaba al Estado¹⁶.

A pesar de que durante los años 1838 y 1839 se siguió renovando el cobro del diezmo, los inconvenientes que se derivaban de este modelo contributivo seguían sin resolverse. Las presiones dentro de las propias Cortes y el malestar fuera de ellas, propiciaron la formación de una comisión¹⁷ encargada de averiguar el estado de la opinión pública acerca del impuesto decimal. De los trabajos de dicha comisión se desprende la posibilidad de introducir nuevos recursos con los que atender a las necesidades de la Iglesia.

Ante la inviabilidad y rechazo social que producía el diezmo secularizado fue necesario buscar una nueva forma de sustento económico del clero. Así, el 16 de agosto de 1840 se aprueba la primera ley de dotación de culto y clero. De este modo, el artífice de esta ley, el moderado Santillán, Ministro de Hacienda, lleva a cabo la medida más favorable para la Iglesia desde el advenimiento de los liberales al poder. Los moderados pretendían restaurar nuevamente la capacidad fiscal de la Iglesia mediante la recuperación del cobro y administración del diezmo, aunque ahora limitada al cobro de un 4% de los productos de la agricultura y ganadería, a través de la nueva Junta

13. Actas de Diputación, tomo 48, 2 de febrero de 1844.

14. Colección Legislativa, 1837: Real Decreto de 16 de diciembre de 1837.

15. Colección Legislativa, 1837: Ley de 29 de julio y Ley de 16 de diciembre de 1837.

16. Colección Legislativa, 1838: Real Decreto e Instrucción de 30 de junio de 1838.

17. Colección Legislativa, 1838: Circular de 21 de agosto de 1838.

Diocesana¹⁸. Por otro lado, esta ley garantizaba a la Iglesia la recuperación de los bienes no vendidos por el Estado.

La ascensión de los progresistas al Gobierno con la Regencia de Espartero (octubre de 1840), lleva consigo un nuevo giro en las relaciones Iglesia-Estado. Para los progresistas era inaceptable la devolución a la Iglesia de su antigua capacidad fiscal y la restitución de su patrimonio. Por ello, el 14 de agosto de 1841¹⁹ se aprueba una nueva ley de dotación de culto y clero, más acorde con su programa de reformas, y el 2 de septiembre de ese mismo año se sanciona un Real Decreto por el que se enajena los bienes que todavía quedaban en manos del clero secular.

Mediante la R.O. de 14 agosto de 1841, que deroga la de 16 de julio de 1840, se crea la contribución de Culto y Clero, por la cual buena parte de las necesidades económicas de la Iglesia pasa a depender directamente de los presupuestos del Estado. Con ésta serían cubiertos los gastos del culto catedral, colegial y abacial, además de las asignaciones personales del clero. Sin embargo, esta contribución no estaba destinada a hacer frente a las necesidades del culto parroquial, que debería cubrirse con los derechos de estola o pie de altar y con un repartimiento entre todos los vecinos residentes de cada población.

Para 1841 el presupuesto fijado por contribución de Culto y Clero era de 105.406.412 reales, del que era necesario descontar 33.525.605 reales correspondientes al culto parroquial, con lo cual la cantidad que se incluía en el repartimiento ascendía a 75.406.412 reales. El repartimiento del cupo correspondiente a cada provincia era efectuado por las Diputaciones provinciales entre sus pueblos, y en éstos era el ayuntamiento el encargado de llevar a cabo el repartimiento individual. Éste se realizaba entre los contribuyentes ateniéndose a su riqueza catastral, con la circunstancia de que la cuota señalada a la industria y al comercio estaba en proporción de uno a cuatro en relación a la riqueza territorial y pecuaria²⁰.

Para el Gobierno era importante el estricto cumplimiento de la ley debido a que "...el mantenimiento del Culto y la decorosa sustentación de sus familias, consignados expresamente en la Constitución política de la Monarquía, son obligaciones tan sagradas y tan profundamente impresas en el corazón de todos los españoles, que no duda el Gobierno de la facilidad con que serán removidos los obstáculos que por circunstancias particulares pueda hallar en algunos puntos la cobranza de esta nueva contribución...". El Gobierno previendo los problemas que el cobro de esta contribución podía acarrear, derivados de la impopularidad y dificultad que tenían los impuestos directos para ser cobrados, exigió su exacto cumplimiento "...adoptando cuantas providencias se hallan en el círculo de sus atribuciones, para que por ningún título y bajo ningún contexto se distraigan en lo más mínimo de aquel objeto, en lo cual el decoro y la moralidad del Gobierno se hallan fuertemente comprometidos..."²¹.

18. La nueva Junta Diocesana creada por la Ley de 16 de Julio de 1840 estaba compuesta únicamente por religiosos.

19. Colección Legislativa, 1841: Ley de 14 de agosto de 1841.

20. Sin embargo, y en vista de los conflictos que esto ocasionaba, en una Real Orden se autoriza ...a las Diputaciones provinciales... para permitir a los ayuntamientos que amalgamen en un sólo reparto las expresadas riquezas, uniendo las cuotas que les queden por ambos conceptos, para que salgan a un tanto por ciento igual a todos los contribuyentes... Colección Legislativa, 1844: Real Orden de 20 de enero.

21. Colección Legislativa, 1841: Ley de 14 de agosto.

LA CONTRIBUCIÓN DE CULTO Y CLERO EN NAVARRA

Las primeras noticias que llegan a Navarra sobre el nuevo sistema de relaciones económicas Iglesia-Estado provienen de los comisionados que la Diputación había enviado a Madrid con el objeto de negociar la modificación de los Fueros.

La Diputación, conocedora del avanzado proceso de elaboración de la nueva Ley de Dotación de Culto y Clero, instruye a sus comisionados sobre la postura que deben adoptar, indicándoles "...se debe dejar del todo al sistema general que se adopte por las Cortes para toda la Nación, sin necesidad de que la provincia se comprometa particularmente a lo que acaso no podrá cumplir por sí sola"²². Esta postura quedará recogida en el artículo 26 de Ley de Modificación de Fueros, en el cual se especifica que la provincia de Navarra deberá atenerse a la futura ley general y a las instrucciones que para su cumplimiento expida el Gobierno.

Tras la aprobación de la Ley de Dotación de Culto y Clero de 14 de agosto de 1841, la Diputación envía una comisión a Madrid con el objeto de recabar toda la información posible sobre el cumplimiento de dicha ley. Los comisionados aconsejan a la Diputación que proceda al repartimiento del cupo que le ha correspondido a Navarra. Este cupo ascendía a 1.589.267 reales, de los cuales 1.271.413 reales gravaban sobre la riqueza territorial y pecuaria y 317.854 reales sobre la industrial y comercial.

El Gobierno en la Instrucción de 31 de agosto para cumplimiento de la ley apremia a las Diputaciones para que procedan rápidamente a su repartimiento entre sus ayuntamientos. Estos, asesorados por un perito para cada una de las riquezas, nombrados por los mismos ayuntamientos, procederían al repartimiento individual.

La Diputación, a través de su oficina de Contaduría, procedió al repartimiento del cupo de 1.589.267 reales. entre los pueblos, valles y cendeas de la Provincia, quienes deberían hacer efectiva esta cantidad en plazos cuatrimestrales²³. A pesar de que en la ley de 14 de agosto se admitía la posibilidad de que una parte del importe de la contribución pudiera hacerse efectiva en frutos, siempre que no excediese de la mitad de la asignación del clero parroquial de cada pueblo, la Diputación no lo permitió para este primer cupo, aduciendo como causa la falta de datos.

Esta ley debería entrar en funcionamiento a partir del 1 de octubre, cubriéndose desde ese día las atenciones eclesiásticas con los rendimientos que en dicha ley se especifican y, con anterioridad a esa fecha, con los productos obtenidos con la aplicación del diezmo y primicia.

En cuanto a la distribución de la contribución dentro de la propia Iglesia, la Diputación mandó a los cabildos catedrales de Pamplona y Tudela y la colegiata de Roncesvalles, únicos establecimientos religiosos en Navarra cuyo culto sería cubierto con

22. Actas de Diputación, tomo 45, 21 de noviembre de 1840.

23. El repartimiento por merindades para cubrir el cupo asignado a Navarra para el año económico 1841-42 quedó establecido de la siguiente manera:

| | |
|----------------------------|---------------|
| Merindad de Pamplona | 480.966 rs. |
| Merindad de Estella..... | 347.130 rs. |
| Merindad de Tudela | 247.911 rs. |
| Merindad de Sangüesa..... | 227.688 rs. |
| Merindad de Olite..... | 235.572 rs. |
| Total | 1.589.267 rs. |

Fuente: Boletín Oficial de Pamplona, de 30 de septiembre de 1841.

esta contribución, que nombrasen personas que interviniesen en la confección del presupuesto de sus gastos de culto. Este presupuesto estableció que las necesidades de culto ascendían a la cantidad de 124.093 reales²⁴, de lo que se deduce que la mayor parte del cupo de la contribución, 1.465.175 reales, se dedicaba al pago de las asignaciones del personal del Clero.

Su aplicación en Navarra hubo de retrasarse hasta el mes de noviembre debido a la sublevación de O'Donnell (octubre de 1841). Una vez restaurada la normalidad pudo procederse al cumplimiento de la orden del Gobierno, por la cual se mandaba que las Diputaciones, y donde no las hubiese los Ayuntamientos, nombrasen uno de sus miembros, en Navarra se nombró al diputado Mutiloa, para que se reuniesen con los representantes del clero a fin de formar y comprobar el estado de las asignaciones del clero. Para calcular la asignación correspondiente a cada miembro del clero, se tomó como referencia lo recibido por el clero durante el periodo 1829-1833²⁵. La elección de este quinquenio está plenamente justificada dado que estos son los cinco últimos años en los que la situación podía calificarse de "normal", ya que con posterioridad esta "normalidad" quedaría rota por la situación bélica. La aplicación de dicha ley no fue, sin embargo, un proceso sencillo. Las estadísticas se realizaron con un considerable retraso, lo que provocó importantes desigualdades en el repartimiento, que trajeron consigo gran cantidad de quejas y consultas a Diputación. Por un lado, las quejas se centraban en los desequilibrios en la aplicación de los repartimientos²⁶ y, por otra parte, las consultas hacían referencia al modo de llevar a efecto los mismos.

Los repartimientos se efectuaron conforme a esta ley hasta el año 1845. Únicamente en el repartimiento correspondiente a 1842 se procedió a ajustar la contribución de Culto y Clero al año natural, de esta manera el repartimiento regiría desde el 1º de octubre de 1842 a 31 de diciembre de 1843.

LAS REFORMAS DE 1845 Y SU APLICACION EN NAVARRA

El 23 de febrero de 1845 se promulga una nueva ley de dotación de culto y clero. En ella, la cantidad que se estipula para el mantenimiento económico de la Iglesia es de 159 millones de reales. Los recursos que se aplican para el pago de dicha cantidad se obtendrán tanto de las rentas de los bienes que pertenecieron al clero y todavía no habían sido vendidos²⁷, los productos en metálico de las enajenaciones de los bienes del clero secular y el producto que se obtuviese de la Bula de la Santa Cruzada. La cantidad necesaria para completar el pago de los 159 millones sería asegurado por el Gobierno mediante un crédito con uno de los bancos públicos. Este crédito se hacía nece-

24. Gastos en concepto de culto catedral, colegial y abacial en Navarra para el año 1841:

| | |
|---|---------------|
| Culto de la Catedral de Pamplona..... | 73.228 reales |
| Culto de la Catedral de Tudela | 46.465 reales |
| Culto de la Colegiata de Roncesvalles | 5.400 reales |

25. Actas de Diputación, tomo 46, 2 de noviembre de 1841.

26. Quejas de párrocos a los que con el repartimiento no les alcanzaba para cubrir sus necesidades o protestas contra los encargados del repartimiento por efectuarlo no por catastro sino por medios indirectos.

27. La acción desamortizadora por la que se consideraban bienes nacionales, y se ponían en venta, las propiedades del clero secular, quedó en suspenso por Real Decreto de 26 de julio de 1844 en que se mandaba se suspendiera la venta de los bienes del clero secular.

sario ante la ausencia de un repartimiento que cubriese estas necesidades como hasta ahora se venía haciendo.

La falta de un repartimiento se justifica por el proyecto de reforma tributaria que se estaba preparando, que tomará forma por la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845. En ella se establece una contribución sobre el producto líquido de los bienes inmuebles, cultivo y ganadería²⁸, en la cual quedan refundidas, entre otras, el cupo de la contribución de Culto y Clero a nivel estatal. En esta nueva imposición también se incluyen la contribución directa y el cupo de la contribución de Culto y Clero que le correspondía a Navarra, ascendiendo ambas cantidades a 5.930.000 reales, lo que representaba el 2% del total de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería.

La reacción de la Diputación ante esta nueva contribución es de total rechazo, aduciendo, una vez más, que la provincia sólo estaba sujeta a lo que se fijó en la Ley de 16 de agosto de 1841. Su objetivo era el de pretender que el establecimiento del nuevo sistema tributario no afectase a Navarra²⁹.

El Gobierno, ante los informes de las Direcciones generales de Hacienda y Tesoro Público y la Contaduría General del Reino, establece, por Real Orden de 30 de noviembre de 1845, que Navarra debe pagar, según la ley de presupuestos, 1.800.000 reales para el Tesoro y además "...el importe de la dotación del personal y gastos de los cleros catedral, colegial, abacial, y parroquial, y del culto de todos sus templos en la provincia, en la cantidad que resulte de la liquidación que al efecto debe girarse por la Contaduría General del Reino"³⁰.

La Diputación no acepta la liquidación presentada por la Contaduría, aduciendo que no se ha llevado a efecto el reparto de los 159 millones de reales conforme a la ley de 23 de febrero último ya que previamente no se han deducido de esta cantidad los productos en renta de los bienes eclesiásticos no vendidos, los procedentes de las enajenaciones del clero secular y los de la Bula de la Santa Cruzada. La Diputación envía una comisión a Madrid a fin de que se discutiese con el Gobierno el cupo correspondiente a Navarra en dicho reparto. En las instrucciones que se dieron a los comisionados navarros se establecían dos puntos básicos: en primer lugar, que se ciñesen estrictamente a lo dispuesto en la ley de modificación de fueros, y por otro lado, que el repartimiento entre los pueblos de provincia debía quedar a cargo de la Diputación.

En las negociaciones, que comenzaron en marzo de 1846, los comisionados navarros defendían que la provincia debía contribuir en proporción a las demás, siendo la base de la liquidación, la misma utilizada para el repartimiento realizado en 1841 y años posteriores, elevando esta cuota en la misma proporción que había aumentado el presupuesto de gastos de Culto y Clero para el año 1845. Diputación estaba dispuesto a pagar una cantidad máxima de 2.664.241 reales, pero no en base a los 159 millones siendo por los 125.495.447 reales a que ascendían las obligaciones de Culto y Clero después de deducidos los recursos que se consignan en la Ley de 23 de febrero de 1845.

28. También denominada Contribución Territorial.

29. Esta actitud de rechazo por parte de la Diputación se fundamenta en la obligatoriedad de cubrir el cupo de las contribuciones únicamente con la riqueza territorial y pecuaria, como quedaba estipulado en esta ley, dando lugar a la posibilidad de que se introdujesen nuevos impuestos que gravasen la riqueza industrial y comercial, como ocurrió en el resto del Estado.

30. Actas de Diputación, tomo 50, 10 de enero de 1846. Las necesidades del Culto y Clero, según la liquidación presentada por la Contaduría General del Reino, en la provincia ascendían a la cantidad de 6.227.514 rs.

Por el contrario, el Gobierno mantenía que el monto total de lo que debía satisfacerse por repartimiento entre las provincias para el mantenimiento del Culto y Clero ascendía a 159 millones, además de no aceptar que fuera tomado como base el repartimiento de 1841 ya que "...habiendo desaparecido íntegramente la antigua contribución de Culto y Clero, ha desaparecido también la base que sirvió para su repartimiento y que estando atendido el Culto y Clero por el Tesoro, Navarra debe contribuir por el mismo sistema de Hacienda que el resto de provincias, el cual afecta a la riqueza y no a la población, y que además el Gobierno está facultado para verificar el repartimiento por provincias de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, según le parezca, sin seguir la base de la suprimida contribución de Culto y Clero..."³¹.

A pesar del distanciamiento entre ambas posturas las negociaciones cristalizaron en un acuerdo firmado el 22 de abril de 1846³². En él se fijaba la cantidad de 3.000.000 reales anuales en concepto de "equivalente a la contribución de Culto y Clero", tanto para el mantenimiento del Culto, como para la dotación del Clero. El repartimiento entre los pueblos quedaría a cargo de la Diputación y el cobro correspondería a la Intendencia. Esta denominación, exclusiva para Navarra, se debe a una solución de compromiso puesto que la contribución de Culto y Clero había quedado refundida en la territorial, que según Diputación no era aplicable a la provincia, ya que en ésta sólo podía exigirse las dos contribuciones que contempla la Ley de 16 de agosto de 1841.

Este nuevo convenio tiene un marcado carácter transitorio, ya que antes de su promulgación se había comenzado a gestar una nueva ley general de dotación de Culto y Clero, que necesariamente iba a obligar a nuevas negociaciones para adecuar la provincia a la futura nueva ley.

CONVENIO DE CULTO Y CLERO ENTRE NAVARRA Y EL ESTADO, 1849.

La discusión del nuevo proyecto de ley sobre dotación de Culto y Clero se alargó hasta el año 1849. Este tenía como objetivo sentar las bases del futuro concordato con la Santa Sede, significando un primer paso para la normalización de las relaciones Iglesia-Estado, que tendría su refrendo con la firma del Concordato de 1851.

Durante los años anteriores a la promulgación de la nueva ley de dotación de Culto y Clero son continuas las protestas por parte del clero debido al retraso en el cobro de la parte de su dotación correspondiente al repartimiento sobre la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. El descontento de la Iglesia también se manifestará a la hora de aprobarse esta ley dado el carácter de unilateralidad con que nacía ésta, ya que sus representantes no fueron consultados en ningún momento por el Gobierno.

La ley, sancionada el 20 de abril de 1849, evaluaba las necesidades del Culto y Clero de la monarquía en 153.511.346 reales. Esta cantidad debía cubrirse mediante el producto de los bienes devueltos al clero por la ley de 3 de abril de 1845, con el producto de los bienes de la Santa Cruzada, con los bienes de las Encomiendas y Maestrazgos de las cuatro Órdenes militares vacantes y de una imposición sobre la contribución territorial (119.352.667 reales). La recaudación y administración de todos estos recursos quedaría a cargo del propio clero.

31. Actas de Diputación, tomo 50, 9 de abril de 1846.

32. Boletín Oficial de Pamplona 56, 10 de mayo de 1846.

Al aprobarse la Real Orden de 20 de abril se encontraban en Madrid varios comisionados de la Diputación de Navarra tratando con el gobierno de la monarquía diversos asuntos entre los cuales sobresalía el referente al modo por el cual debía hacer frente la provincia a las necesidades de su Culto y Clero "...poniendo en consonancia la ley de 20 de abril último con la ley de modificación de fueros"³³.

Los comisionados recibieron una serie de disposiciones desde el Ministerio de Hacienda en las que se especificaba que los recursos para cubrir las necesidades de la Iglesia navarra se ajustarían a lo dispuesto en la ley general. El cupo asignado a Navarra continuaría siendo de 3.000.000 de reales, que se abonarían bajo la denominación de contribución de Culto y Clero, aunque dicha cantidad formara parte del cupo que le correspondía a Navarra por contribución territorial. Por su parte Diputación sería la encargada de efectuar el repartimiento entre los pueblos, además de ser la única institución con competencias para atender las posibles reclamaciones de los Ayuntamientos.

Ajustándose a la ley general, las atribuciones en el cobro de esta contribución pasarían de estar en manos del Intendente a depender del propio clero. Finalmente, Diputación estaría obligada a justificar anualmente ante el Gobierno la entrega de la totalidad del cupo a la Iglesia.

No obstante, las negociaciones iban a verse entorpecidas por una cuestión, que según la opinión de la Diputación atentaba contra la ley de 16 de agosto de 1841. El problema, latente desde la promulgación de la ley de presupuestos de 1845, iba a surgir en mayo de 1849 cuando el Intendente de Rentas en Navarra exige a los ayuntamientos una contribución denominada "directa territorial". Ante las protestas de los pueblos Diputación adopta, en un principio, una actitud de cautela y, aunque pide aclaraciones al Intendente, afirma su creencia de que al ser la cantidad pedida la misma que correspondía a la "equivalente a la contribución de Culto y Clero" el problema podía deberse únicamente a un error en el nombre.

En su contestación el Intendente se reafirma en su postura, basándose en que la Ley de presupuestos de 23 de mayo de 1845 incluía las dos contribuciones que pagaba Navarra en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, en la que así mismo quedaba refundida la contribución de Culto y Clero, por lo que ésta había desaparecido como tal. Por otro lado, acusa a Diputación de ser la instigadora de las quejas de los pueblos y de utilizar abusivamente la ley de modificación de fueros.

Diputación eleva sus protestas al Ministro de Hacienda argumentando que la contribución de Culto y Clero no había desaparecido, ya que en los presupuestos generales se fija la cantidad con que el Estado debe hacer frente a dichas obligaciones. Se acoge en su protesta a la Real Orden de 22 de abril de 1846, la cual "...fue sancionada para que estuvieran claramente fijadas las bases por las cuales Navarra debía cumplir el artículo 26 de la ley de modificación de fueros referente a la dotación del Culto y Clero"³⁴. Según Diputación en la citada Real Orden quedó fijado un cupo para dichos fines, separándolo del resto de las obligaciones del Estado a las que Navarra ya hacía frente con la contribución foral, y que en ella se denominara a las dos contribuciones

33. Archivo Administrativo de Navarra, Sección de Culto y Clero, Oficio de los comisionados navarros a la Diputación, de 23 de agosto de 1849.

34. Archivo Administrativo de Navarra, Sección de Culto y Clero, Oficio de Diputación al Ministro de Hacienda de 22 de Mayo de 1849.

como “contribución territorial” carecía de importancia ya que dicha designación se refería al nombre que recibía en el resto del Estado.

Este último es el aspecto sobre el que se basa toda la problemática, ya que para la Diputación si se admitiera la denominación de “territorial”, esta riqueza sería, junto con la pecuaria, la única gravada para hacerle frente, con lo que la riqueza industrial y comercial, que en Navarra también son utilizadas en el pago de las contribuciones al Estado, no estarían sujetas a ningún tipo de gravamen. Con ello, quedaba abierta la posibilidad de que por dicho motivo se intentara la introducción en Navarra de contribuciones que no estuvieran reconocidas en la ley de modificación de fueros³⁵.

Esta problemática se había visto agravada cuando por Real Orden de 10 de julio de 1849 se aprobó un recargo de 50 millones de reales sobre el cupo anual de la contribución territorial, en el cual a Navarra se le habían asignado 600.000 reales. Desde un principio, Diputación se negó a aceptarlo, alegando que esta contribución no era aplicable a Navarra. No obstante, el Ministerio aducía que las dos contribuciones que debía pagar Navarra habían quedado refundidas en la contribución territorial por la ley de presupuestos de 1845; por ello, si dicha contribución sufre un recargo Navarra estaría obligada a asumir su parte correspondiente, ya que si bien el cupo de la contribución foral era invariable no lo era el de culto y clero, que estaba sujeto a las alteraciones que sufriera la ley general.

La postura del ministerio se vería refrendada por Real Orden de 22 de septiembre de 1849³⁶ en la que se llega a un acuerdo sobre dotación de Culto y Clero en Navarra. En ella se estipula que la contribución de Culto y Clero continuaría en la provincia con esta denominación, convirtiéndose su cupo -3.600.000 reales- en invariable, como ya lo era la contribución foral. El Gobierno permite a la Diputación cubrir ambas contribuciones tanto con la riqueza agrícola y pecuaria como con la industrial y comercial, aunque especificando que se consideraba como parte de la contribución territorial.

En dicho convenio se cifran las necesidades del Culto y Clero de Navarra para el año 1849 en 6.091.667 rs. Esta cantidad se haría frente mediante 912.768 reales correspondientes a las rentas de los bienes devueltos al Clero, 1.578.898 reales, de los productos de la Bula de la Santa Cruzada y los 3.600.000 reales de la contribución de Culto y Clero.

Diputación será el organismo encargado de efectuar el repartimiento, cobro, conducción y entrega de la contribución, sin intervención de ninguna otra autoridad, aunque quedaba obligada a facilitar al Intendente de Rentas de Navarra las copias de los repartos y todos los datos que le fueren pedidos para que el Gobierno pudiera verificar el estricto cumplimiento de lo acordado en el convenio por parte de la Diputación.

Desde el momento de la firma de este convenio quedan reguladas las relaciones entre Navarra y el Estado en todo lo referente a las relaciones económicas con la Iglesia navarra. El cupo que Navarra debería aportar a los presupuestos del Estado, 5.400.000 reales, se mantendría invariable hasta 1877, fecha del convenio Tejada-Baldosera.

35. La aplicación de la riqueza territorial industrial y comercial, que desde la ley de presupuestos de 1845 no se destinaban a cubrir la dotación del Culto y Clero a nivel estatal, es utilizada con posterioridad por Diputación, sin el permiso del Gobierno, para hacer frente a las dos contribuciones.

36. Archivo Administrativo de Navarra, Sección de Culto y Clero.

CONCLUSIONES

La desaparición de un sistema impositivo anacrónico como era el diezmo y su sustitución por un nuevo sistema en el que la Iglesia dependiera económicamente del Estado no es fruto de una medida concreta sino que sufre un complicado y dificultoso proceso de elaboración y aplicación.

La atmósfera de total renovación que vive el sistema tributario estatal, producto de la nueva organización del sistema fiscal, significará un periodo de grandes tensiones en las relaciones con la Iglesia, ya que ésta constituía un poder económico con un sistema impositivo propio.

En lo que respecta a la contribución de Culto y Clero en Navarra, la ley de modificación de fueros de 1841, establecía claramente que Navarra se atendría a lo que la ley general dictaminase. A pesar de ello la Diputación intentó sustraerse al cumplimiento de las disposiciones que se establecieron para todo Estado, buscando establecer acuerdos directos con el Gobierno. En este sentido a la ley de presupuestos de 1845 le acompaña el convenio de Navarra de 1846, y a la ley de dotación de Culto y Clero de 1849 le sigue el convenio con Diputación de este mismo año.

Diputación relega a un segundo plan las propias necesidades del clero, ya que al convenir con el gobierno un cupo contributivo fijo para el mantenimiento de la Iglesia, y estar sujetos a posibles altibajos los otros recursos estipulados, no permitirá cubrir en su totalidad el aumento que pudiera darse en la dotación del Culto y Clero.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M., *La Hacienda del siglo XIX. Moderados y progresistas*, Madrid, Alianza, 1986.
- DONÉZAR, J.M., *La desamortización de Mendizábal en Navarra*, Madrid, CSIC, 1975.
- LA FUENTE, M., *Historia general de España hasta Fernando VII por — y continuada... desde dicha época hasta nuestros días por D. Juan Valera*, Barcelona, Montaner y Simón, 1887-1890.
- MARTÍN, T., *La desamortización. Textos político-jurídicos*, Madrid, Narcea, 1973.
- MINA APAT, M.C., *Fueros y Revolución Liberal en Navarra*, Madrid, Alianza, 1981.
- MUTILOA POZA, J.M., *La desamortización eclesiástica en Navarra*, Pamplona, EUNSA, 1972.
- PÉREZ ALHAMA, J., *La Iglesia y el Estado español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1968.
- VILLOTA ELEJALDE, I., *La Iglesia en la sociedad española y vasca contemporánea*, Bilbao, Desclée de Brower, 1985.